

УДК 342

**СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКОГО  
ПОСЕЛЕНИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ****Упоров Иван Владимирович,**

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Российская академия естествознания, г. Краснодар

uporov@list.ru

**Аннотация**

В соответствии с действующим Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. в муниципальных образованиях в обязательном порядке в общем случае должны формироваться представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). В статье в этом контексте рассматриваются организационно-правовые особенности структурирования органов местного самоуправления и при этом делается акцент на таком виде муниципального образования, как сельское поселение, учитывая, что их больше всего России и законодатель применительно только к сельским поселениям предусматривает такой вариант, когда глава поселения одновременно является председателем представительного органа и возглавляет местную администрацию (этому аспекту уделено особое внимание). Такой подход представляется неоднозначным, соответственно делается обзор разных суждений, анализируются нормы как указанного федерального закона, так и других нормативно-правовых актов, включая изданные в самих сельских поселениях. Обосновываются предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования рассматриваемых муниципально-правовых отношений.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, сельское поселение, органы местного самоуправления, структура, власть.

**STRUCTURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES OF A RURAL  
SETTLEMENT: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECT****Uporov I. V.,**

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor,

Russian Academy of Natural Sciences, Krasnodar

uporov@list.ru

ABSTRACT

In accordance with the current Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" of 2003, in municipalities, in general, a representative body of the municipality, the head of the municipality, and a local administration (executive and administrative body of the municipality) must be formed without fail. In this context, the article examines the organizational and legal features of structuring local government bodies in such a type of municipal formation as a rural settlement, given that they are the most numerous in Russia and the legislator, with regard only to rural settlements, provides for such an option when the head of the settlement is simultaneously the chairman of the representative body and heads the local administration. This approach seems ambiguous, accordingly, a review of various opinions is made, the norms of both the specified federal law and other regulatory legal acts, including those issued in the rural settlements themselves, are analyzed. Proposals for improving the regulatory framework for the municipal legal relations under consideration are substantiated.

---

**Keywords:** local government, rural settlement, local government bodies, structure, power.

---

Общая законодательная норма, определяющая структура органов местного самоуправления, содержится в ч. 1 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – Закон о местном самоуправлении), согласно которой «Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [1]. Указанные органы в общем случае должны быть в каждом муниципальном образовании согласно абз.1 ч. 2 ст. 34 Закона о местном самоуправлении. При этом, согласно ч. 1 ст. 131 Конституции России «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом» [2].

Сопоставление этих и других подобных нормативных положений содержит в себе некоторое противоречие. Как отмечает С.А. Авакьян, «надо отказаться от иллюзий». Имелось в виду, что принятый в 2003 г. Закон о местном самоуправлении – это отказ от иллюзорных представлений о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, и федеральный законодатель может устраниваться от регламентации устройства местной власти. И далее: «Реальное местное самоуправление, которое существует, это публичная власть. А какие-то формы местного самоуправления, самоорганизации населения, формы прямой демократии, отличные от уровня государственной власти, встречаются очень редко, только на уровне деревни, села. Никогда в России население ничего не определяло, рядовые граждане на практике никак не влияют на процесс установления структуры местного самоуправления, а большинство даже и не знают, чем местное самоуправление отличается от государственной власти» [3, с.44].

Однако с этим трудно полностью согласиться – ведь представительный орган муниципального образования, утверждающий структуру органов местного самоуправления, избирается самими жителями муниципальных образований. И даже при всех недостатках избирательной системы население голосует все же самостоятельно. Другое дело, что оно не непосредственно, а опосредованно, то есть через представительный орган, принимает решение о структуре органов местного самоуправления (лишь во вновь

образуемых муниципальных образованиях это можно делать и путем референдума – согласно ч. 5 ст. 34 Закона о местном самоуправлении). Именно в этом контексте в юридической литературе высказывается сомнение в том, вправе ли федеральный законодатель устанавливать требование обязательного формирования в муниципальных образованиях органов, указанных в ч. 1 ст. 34 Закона о местном самоуправлении. Например, Н.Е. Егорова ссылается на то, что в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении федерального центра и субъектов Федерации, а не только, то есть, должно быть участие (влияние) в решении такого рода вопросов органов госвласти субъектов Федерации [4, с. 34]. Нужно также иметь в виду, что положение о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления, подтвердил Конституционный Суд РФ[5].

Другое дело, что в Законе о местном самоуправлении изначально слишком детально задаются ограничения по конкретизации структуры органов местного самоуправления [6, с. 308] (но этот вопрос требует отдельного рассмотрения, и здесь он не рассматривается. Как показывает анализ уставов муниципальных образований, в абсолютном большинстве сельских поселений имеются представительный орган, глава муниципального образования и местная администрация (в некоторых поселениях на основании ч. 2 ст. 34 Закона о местном самоуправлении может не быть местной администрации, если имеется соглашение между поселением и муниципальным районом о том, что функции поселенческой администрации будет исполнять районная администрация – в литературе этот аспект находит отражение[7; 8 и др.], и здесь также не рассматривается). При этом преобладает выбор варианта, когда избираемый населением глава сельского поселения является главой местной администрации.

Далее рассмотрим достаточно неоднозначную норму Закона о местном самоуправлении, определяющую специфику структуры органов местного самоуправления для сельского поселения (это относится и к внутригородской территории города федерального значения, но речь идет о сельских поселениях). Согласно абз. 2 ч. 2 ст. 34 Закона о местном самоуправлении уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Критикуя соответствующие законодательные нормы, Н.Л. Пешин, по существу ставит под сомнение необходимость в должности главы муниципального образования[9, с. 114]. Однако Т.В. Слюсаренко возражает против мнения о том, что должность главы муниципального образования является искусственной и ненужной и в некоторых муниципальных образованиях ее не было, а деятельность органов местного самоуправления была не менее эффективной. Этот автор напоминает, что в большинстве муниципальных образований до вступления в силу Закона о местном самоуправлении были предусмотрены представительный и исполнительный органы местного самоуправления, и у названных органов были соответственно председатель и глава администрации. А в Закон о местном самоуправлении лишь предусматривает, что либо председатель либо глава администрации будут являться и называться главой муниципального образования» [10, с. 46]. В этом контексте заметим, в Законе о местном самоуправлении предусмотрены достаточно громоздкие конструкции реализации

различных статусных вариантов главы муниципального образования (ч. 2 ст. 36 Закона о местном самоуправлении).

Между тем, по сути, законодатель по сути предлагает на усмотрение муниципалитетов один главный вопрос, а именно: будет ли глава муниципального образования исполнять полномочия главы местной администрации или не будет (во втором случае администрацию возглавит т.н. назначаемый депутатами сити-менеджер). Важность данного вопроса обусловлена прежде всего тем, что в реальности, фактически, все основные полномочия по управлению муниципальными делами, в том числе бюджетными средствами, решаются местной администрацией, а поскольку руководство местной администрацией осуществляется по принципу единоначалия (ч. 1 ст.37 Закона о местном самоуправлении), то и глава местной администрации де-факто концентрирует у себя, упрощено говоря, почти всю полноту местной власти.

Отсюда возникает вопрос о том, насколько рационально законодатель предлагает распорядиться ресурсом народного доверия (народным мандатом), которым наделяется глава муниципального образования. Ответ неоднозначен, поскольку законодатель, как видно, предусматривает неравноценные варианты, когда, например, и всенародно избранный глава муниципального образования может стать председателем представительного органа, и избранный представительным органом глава муниципального образования также может быть председателем этого органа. Мандат доверия населения совершенно различен, а статус совершенно одинаковый.

Как представляется, это не рациональный подход к формированию главы муниципального образования, соответственно в сельских поселениях в силу относительной численности и специфики образа жизни сельчан глава поселения в общем случае должен избираться населением на муниципальных выборах и возглавлять местную администрацию.

Особо следует остановиться на варианте, когда в сельском поселении глава муниципального образования, независимо от способа избрания, совмещает все основные должности, а именно исполняет полномочия главы местной администрации и председателя представительного органа (ч. 3 ст. 36 Закона о местном самоуправлении), приобретая тем самым особый статус. Комментируя эту норму, В.В. Пылин отмечает, что «такая концентрация власти в одних руках противоречит принципам демократии» [11, с. 37]. Однако вряд ли правильно говорить о концентрации власти у главы муниципального образования сельского поселения с небольшой численностью населения. Эта норма все же представляется целесообразно – невозможно же проводить разделение ветвей власти до бесконечности, на что еще в 1992 г. обращал внимание В.А. Кряжков[12, с. 20]. В этой связи В.И. Васильев отмечает, в частности, что в небольших сельских поселениях нет необходимости существования нескольких должностных лиц[13, с. 348].

Однако здесь не учитывается одно важнейшее обстоятельство, а именно то, что сельские поселения в России слишком разные и по численности населения, и по территории, и по инфраструктуре, и по масштабам экономической деятельности и т.д., на что обращается внимание в литературе[14;15 и др.]; и указанный подход, как представляется, не во всем соответствует основополагающим принципам местного самоуправления и в практике приводят к определенным перекосам. Так, в Динском сельском поселении Динского района Краснодарского края численность населения составляет 38 тысяч человек[16], а, например, в Братском сельском поселении Тихорецкого района Краснодарского края - чуть больше 2 тысяч человека [17]. Разница более почти в 20 раз (!). Но в обоих случаях возможна «концентрация власти» у главы поселения, но если в первом случае она нецелесообразна, то во втором – приемлема. В литературе по этому поводу указывается, что вариант «концентрации власти» у главы муниципального

образования возможен «в небольших сельских поселениях, где нецелесообразно содержать крупный аппарат органов местного самоуправления, хотя бы из экономии средств местного бюджета» [18, с. 217]. Однако при этом указанные авторы критерии «небольших поселений» не называют. На наш взгляд, такие критерии должны быть, но регулировать этот вопрос целесообразно не на федеральном, а на региональном уровне, то есть законами субъектов Федерации.

Таким образом, представляется необходимым внести в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменения, касающиеся дифференциации сельских поселений в части того, в каких них допускается совмещение главой поселений полномочий председателя представительного органа и главы местной администрации; таким критерием может быть численность жителей, имеющих активное избирательное право – представляется, это возможно в поселениях, где в год проведения выборов главы сельского поселения численность населения с активным избирательным правом составляет менее трех тысяч человек.

### Список литературы:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2025).
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2025).
3. Стенограмма круглого стола: проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления // Местное право. 2004. № 1-2. С. 44-48.
4. Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. N 12. С. 32-36.
5. Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02. 1996 г. N 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2025).
6. Несмеянова С.Э. Централизация нормативного регулирования местного самоуправления // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы / Матер. межд. конференции. М., 2005.
7. Мадьярова А.В. Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и практики применения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 34-39.
8. Колесников А.В. Проблемы компетенции органов местного самоуправления: вчера, сегодня, завтра // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 4. С. 167-174.
9. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007.
10. Слюсаренко Т.В. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006.

11. Пылин В.В. Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 7. С. 31- 37.
12. Кряжков В.А. Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Советское государство и право. 1992. № 1. С. 19-22.
13. Васильев В.А. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2008.
14. Дронова М.В., Сорокина Т.И. К вопросу совершенствования механизма управления устойчивым развитием сельских территорий // Вестник гос.аграрного ун-та Северного Зауралья. 2022. № 3). С.78-83.
15. Капустинская А.А. Проблемы развития местного самоуправления на сельских территориях // Вестник науки. 2024. № 4. С. 922-927.
16. Динское сельское поселение - общая информация // Официальный сайт Динского сельского поселения Краснодарского края (дата обращения: 03.02. 2025).
17. Сведения содержатся на официальном сайте Братского сельском поселении Тихорецкого района Краснодарского края (дата обращения – 03 .02. 2025).
18. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Отв. ред. С.Е. Чаннов. М., 2008.

#### References:

1. Federal Law of 06.10.2003 N 131-FZ (as amended on 13.12.2024) "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 10.02.2025).
2. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 10.02.2025).
3. Transcript of the round table: problems of implementation and prospects for the development of the constitutional model of Russian local self-government // Local law. 2004. No. 1-2. Pp. 44-48.
4. Egorova N.E. Municipal reform in the Russian Federation and the structure of local government bodies // Journal of Russian Law. 2007. N 12. P. 32-36.
5. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 01.02. 1996 N 3-P "On the case of verifying the constitutionality of a number of provisions of the Charter - the Basic Law of the Chita Region" // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 10.02.2025).
6. Nesmeyanova S.E. Centralization of regulatory framework for local self-government // Centralism, democracy, decentralization in a modern state: constitutional and legal issues / Proceedings of the int. conference. Moscow, 2005.
7. Madyarova A.V. Inter-municipal agreements on the transfer of part of the powers: some problems of theory, legislative regulation and practical application // Constitutional and municipal law. 2008. No. 1. P. 34-39.
8. Kolesnikov A.V. Problems of competence of local governments: yesterday, today, tomorrow // Legal policy and legal life. 2024. No. 4. P. 167-174.
9. Peshin N.L. State power and local self-government in Russia: problems of development of the constitutional and legal model. Moscow: Statut, 2007.

10. Slyusarenko T.V. Legal status of the head of the municipality in the Russian Federation: dis. ... candidate of legal sciences. Chelyabinsk, 2006.
11. Pylin V.V. Some aspects of reforming the municipal service // State power and local self-government. 2006. N 7. P. 31-37.
12. Kryazhkov V.A. Local self-government: legal regulation and structures // Soviet state and law. 1992. No. 1. P. 19-22.
13. Vasiliev V.A. Municipal law of Russia. Moscow: Yustitsinform, 2008.
14. Dronova M.V., Sorokina T.I. On the issue of improving the mechanism for managing sustainable development of rural areas // Bulletin of the State Agrarian University of the Northern Trans-Urals. 2022. No. 3). P. 78-83.
15. Kapustinskaya A.A. Problems of local self-government development in rural areas // Vetsnik of science. 2024. No. 4. P. 922-927.
16. Dinskoye rural settlement - general information // Official website of Dinskoye rural settlement of Krasnodar Krai (date of access: 03.02. 2025).
17. Information is contained on the official website of Bratskoye rural settlement of Tikhoretsky district of Krasnodar Krai (date of access - 03.02. 2025).
18. Commentary on the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (article by article) / Ed. S.E. Channov. M., 2008.